

# Notas sobre a execução contra o Poder Público e a Lei nº 11.232/2005

**Autora: Melissa Marino**

Advogada, Especialista em Direito Empresarial pela PUC/PR

Publicado na Edição 18 - 25.06.2007

**Sumário:** Introdução. Execução contra o Poder Público. Conclusão. Referências.

**Resumo:** Vivencia-se momento de profundas alterações no Código de Processo Civil brasileiro tendente a tornar a prestação jurisdicional mais adequada, célere e efetiva, sendo que, a mais recente, modificou substancialmente o processo de execução. Porém, a mesma onda de efetividade não alcança as regras reguladoras das relações jurídico-processuais quando presente o Poder Público em juízo.

**Palavras-chave:** Processo. Poder Público. Execução.

## Introdução

Não obstante a existência de um único Código de Processo Civil estatuinto regras gerais de processo, existe verdadeiro abismo legislativo e pragmático entre a efetividade do direito processual civil regulador de conflitos entre particulares (direito processual privado ou tradicional) e o regulador de casos litigiosos que tem presente na relação processual pessoa jurídica de direito público, os quais são regidos por normas específicas e destinadas à direção da atuação do Poder Público em juízo e que se opta por denominar direito processual público (BUENO, 2005, p. 294).

A importância de se dispensar um enfoque pontual ao abismo que separa a efetividade do direito processual público do direito processual privado resta ainda maior em tempos atuais, em que se vivenciam constantes reformas no sistema processual tradicional voltadas a tornar o acesso à ordem jurídica adequada e efetiva, uma realidade ao alcance de todos jurisdicionados. Em outras palavras, vivencia-se na passagem do século XX para o século XXI verdadeira busca pela prestação de tutela jurisdicional célere, efetiva e adequada às necessidades apresentadas pelo caso concreto, através de mudanças paradigmáticas tendentes a transformar o processo em efetivo instrumento de proteção ao direito material violado ou ameaçado de lesão, conforme preceituado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e, assim, efetivo instrumento transformador da

realidade empírico-social. Neste ínterim, Paulo Bonavides (2005, p. 438) aponta, em recente artigo, o que denomina “bloqueios” impostos pelo Poder Executivo:

“Sendo, de todos os bloqueios, o mais feio e o mais nefasto, o bloqueio executivo faz-se palpável pela destruição do ordenamento constitucional e pelo desrespeito aos tribunais e descumprimento freqüente de medidas judiciais, bem como por uma hipertrofia de leis de exceção, via medidas provisórias, que ferem o princípio da legalidade, usurpam competência legislativa do Congresso, pospõem requisitos constitucionais de urgência e relevância na expedição das medidas sobreditas.”

A efetividade da tutela jurisdicional contra o Poder Público, ademais, representa a própria legitimidade do sistema democrático de direito vigente no país, por ser verdadeiro fator de legitimação deste Estado de Direito, que não existe por si mesmo, isto é, não tem uma finalidade intrínseca, mas é justificada sua criação como forma de proteger e concretizar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, pela necessidade de promoção da justiça social, diminuição das desigualdades sociais e regionais, do bem-estar da comunidade brasileira (art. 3º da Constituição Federal), o que se opera através da distribuição e redistribuição de bens e riquezas e transformação da realidade social.

#### Execução contra o Poder Público

Quanto às modalidades de técnicas de execução das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, estas se diferenciam em decorrência das necessidades de direito material apresentadas pelo caso concreto (necessidades do credor) e/ou pelas características da pessoa obrigada ao seu cumprimento. Em que pesem as necessidades do credor não sofrerem variações em decorrência das qualidades da pessoa obrigada ao cumprimento da decisão judicial, as regras jurídicas processuais estabelecem significativas diferenças quando o réu se tratar de pessoa comum – indivíduo, coletividade ou pessoa jurídica de direito privado – ou quando o sujeito passivo for o Poder Público, conforme ensinamentos de Luiz Guilherme Marinoni:

“Cabe frisar, porém, que as modalidades de execução se distanciam não apenas em atenção às necessidades do credor, mas também em razão das características do devedor. Basta lembrar da chamada ‘execução contra a Fazenda Pública’, que tem particularidades em relação à execução ‘comum’ por quantia certa. Isso demonstra, definitivamente, que os procedimentos e os meios de execução são técnicas e nessa linha devem ser analisados de maneira crítica. Como é óbvio, a necessidade do credor não se altera em razão da qualidade

do devedor, embora a forma processual varie conforme o devedor seja a Fazenda Pública ou o particular.” (MARINONI, 2004, p. 606).

Quando se tratar de ação de execução contra o Poder Público, ou execução pública nos dizeres de Mauro Spalding (2006, p. 67), as técnicas e procedimentos previstos no sistema processual pátrio, estejam no Código de Processo Civil, em leis extravagantes e esparsas ou mesmo na Constituição Federal, contêm particularidades e privilégios não existentes em dispositivos que estabeleçam semelhantes medidas executivas contra o particular, a pessoa comum, a exemplo do contido nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, na Lei nº 9.494/97 e no art. 100 da Constituição Federal.

A execução por título judicial contra a Fazenda Pública, disciplinada nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, é regida por regras específicas, integrantes do que se optou por denominar direito processual público. Isto porque, conforme já ressaltado, as reformas processuais não vangloriam com a mesma efetividade o direito processual público, denominação que se pode atribuir ao conjunto de normas aplicáveis especificamente quando presente o Poder Público em juízo, ao sistema de regras e princípios diferenciados e aplicáveis aos casos em que algum ente de direito público seja parte da relação jurídico-processual.

O mesmo tratamento diferenciador foi adotado pelo legislador pátrio na recente alteração ao processo de execução, disciplinado pelo Código de Processo Civil brasileiro (Lei 11.232/2005), pois o propalado sincretismo dos processos de conhecimento e de execução como princípio norteador da moderna onda de efetividade do processo e da jurisdição não alcançou as normas do direito processual público.

Com efeito, os novos métodos de cumprimento da sentença atinentes aos meios executivos e à defesa do executado não surtem qualquer efeito nas causas promovidas contra o Poder Público, visto que as regras processuais aplicáveis a estes não sofreram qualquer mudança substancial com o advento da Lei nº 11.232/2005, não obstante esta lei ter alterado profundamente as técnicas de cumprimento da sentença (execução) para os casos regidos pelo denominado direito processual privado. Neste sentido o entendimento do publicista Cassio Scarpinella Bueno:

“[...] a execução contra a Fazenda Pública, seja de sentença que ‘reconheça a obrigação de pagar quantia’, nos termos do inciso I do art. 475-N, seja um título executivo extrajudicial que cogite do pagamento de quantia certa – para quem a admite (a este respeito, sempre vale a lembrança da Súmula 279 do Superior Tribunal de

Justiça) – , exige a citação, que deverá ser pessoal, da Fazenda Pública para oposição de embargos no prazo de 30 dias, levando-se em conta o art. 1º-B da Lei 9.494/1997, aí incluído pela Medida Provisória 2.180-35/2001, que triplicou o prazo referido originalmente no art. 730 do Código de Processo Civil. Rejeitados os embargos ou não opostos, o pagamento será requisitado pelo presidente do Tribunal competente, expedindo-se o respectivo precatório.”(BUENO, 2006, p. 187).

Assim, a execução de título judicial (sentença) contra o Poder Público continua regida pelos arts. 730 e 731 do CPC, com todas as peculiaridades atinentes à espécie, bem como continua aplicável ao direito processual público o princípio da autonomia da execução, adotado no direito processual brasileiro com o advento do Código de Processo Civil de 1973 por influência da doutrina de Enrico Tullio Liebman, progenitor do denominado “purismo” do processo de execução, o qual argumentava ser perfeitamente natural a separação da cognição e da execução em dois processos separados e distintos:

“O princípio da autonomia da execução é extraído do seguinte entendimento liebmediano, fulcrado, ademais, na clássica concepção trinária das sentenças herdada da ideologia oitocentista: ‘Se, com efeito, a execução é um processo separado, o direito de promovê-lo deve também, por sua vez, ser separado: ele terá naturalmente relações particulares com a ação condenatória (uma relação ideal, que deriva do fato de tenderem ambas as ações a um único resultado mínimo; outra genérica, porque a ação executória é o resultado do exercício vitorioso da ação condenatória), mas deverá ser, não obstante isso, autônomo, nascendo quando a ação condenatória morre por consumação, isto é, por haver atingido o seu fim com a pronúncia da sentença. [...] Assim, é perfeitamente natural que a cognição e a execução sejam ordenadas em dois processos separados e distintos, construídos sobre princípios e normas diferentes, para obtenção de finalidades muito diversas.” (LIEBMAN, 2004, p. 32)

Impõe-se ressaltar, contudo, não ser unânime na doutrina o entendimento supra, a exemplo de Luiz Rodrigues Wambier, para quem não há justificativa plausível na manutenção dos embargos como meio de defesa cabível nas execuções contra Fazenda Pública, devendo ter aplicação também a estes casos o disposto nos arts. 475-J e seguintes do CPC (com redação da Lei 11.232/2005), apenas com um diferencial: a impugnação ofertada pela Fazenda seria excepcionalmente dotada de efeito suspensivo. O jurista utiliza como fundamento os seguintes argumentos:

“Segundo pensamos, ‘não há motivo, seja de ordem teórica ou prática, que justifique a manutenção dos embargos à execução fundada em título judicial, movida contra a Fazenda Pública’. Com

efeito, a Lei 10.259, art. 17, que regula o procedimento nos Juizados Especiais Federais, prevê que a execução da sentença que condena ao pagamento de quantia certa se realiza no mesmo processo, mediante requisição oficial, independentemente de precatório. Desatendida a requisição, o juiz determinará o seqüestro de valor suficiente para o cumprimento da obrigação (art. 17, § 2º, da referida Lei)." (WAMBIER, 2006, p. 440-442).

De fato, hoje tem aplicação alguns dispositivos da Lei 10.259/2001, que regula os Juizados Especiais Federais, por analogia, às execuções promovidas contra a Fazenda Estadual ou Municipal e respectivas autarquias e fundações de direito público, haja vista falta de lei definidora do assunto pelos respectivos entes federados, Estados e Municípios, até o momento. Faz-se mister, assim, a transcrição do § 2º do art. 17 da Lei 10.259/2001:

"Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

§ 2º Desatendida a requisição judicial, o juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão."

Portanto, referido dispositivo nada mais faz do que regulamentar o art. 87 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e o próprio art. 100 da Constituição Federal, não havendo qualquer relação entre este dispositivo legal e possíveis alterações nos meios de defesa e execução contra a Fazenda Pública que continuam regulados, serenamente, pelos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil.

Em outras palavras, a requisição de pagamento a que se refere sobredito dispositivo (art. 17) será dirigida à mesma autoridade que tenha anteriormente recebido a citação da ação de execução, que deverá efetuar o respectivo pagamento no prazo de 60 dias contados do recebimento da ordem judicial requisitória, mediante depósito em conta bancária vinculada ao juízo da causa (da execução) em alguma das instituições financeiras ali mencionadas e, caso descumprida a ordem judicial pela autoridade pública, o juiz determinará o seqüestro da quantia respectiva. Entretanto, a exegese destes dispositivos deve ser efetuada sistematicamente com os demais parágrafos deste art. 17 e demais dispositivos legais e constitucionais aplicáveis à matéria.

Com efeito, este procedimento poderá ser adotado quando o valor devido pelo Poder Público não ultrapassar a soma de 60 salários mínimos, limite este previsto no art. 3º, caput, da mesma lei (§1º);

vedado o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução de modo que se pretenda receber o pagamento, em parte mediante requisição e o restante através do precatório, bem como a expedição de precatório complementar ou suplementar do valor pago (§3º); caso o valor exequendo ultrapassar a quantia de 60 salários mínimos, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, a não ser que a parte expressamente renuncie ao crédito do valor excedente para que possa optar pelo pagamento mediante simples requisição (§4º).

É o que preceitua o art. 100, §3º da Constituição Federal:

“Art. 100, §3º O dispositivo no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.”

Faz-se mister, também, a transcrição do disposto no art. 87 do ADCT:

“Art. 87. Para efeito do que dispõem o §3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observando o disposto no §4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos e obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a: (EC nº 37/2000)

I – quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II – trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultado ao exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no §3º do art. 100.”

Com vistas a dotar o processo civil público com um plus de efetividade, seria oportuno estender as recentes alterações operadas no Código de Processual Civil também às execuções contra o Poder Público, porém não há como se operar este “milagre” processual através do disposto no art. 17, §2º, da Lei 10.259/2001, pois da interpretação sistemática dos dispositivos legais disciplinadores do assunto não se consegue extrair a dispensa dos embargos nas execuções contra a Fazenda Pública, mas apenas, e tão-somente, a exclusão, do sistema de precatórios, do pagamento dos denominados créditos de pequeno valor, que deverão ser requisitados diretamente à autoridade citada para a execução e pagos no prazo de sessenta

dias a contar do recebimento da ordem judicial requisitória, sem o que proceder-se-á ao seqüestro do numerário necessário à satisfação do exeqüente.

No mais, a execução contra a Fazenda Pública continua a ser disciplinada pelos arts. 730 e 731 do CPC, bem como a oposição de embargos à execução pelo ente público deverá observar o disposto no atual artigo 741, com redação modificada pela Lei 11.232/2005 e em vigor a partir de 23.6.2006, podendo versar as matérias de defesa exclusivamente sobre: falta ou nulidade da citação, se o processo correu à revelia (I); excesso de execução (II); qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que superveniente à sentença (IV).

De modo que a única alteração dada pela Lei 11.232/2005 ao processo de execução contra a Fazenda Pública está na redação do art. 741 do CPC, que veio restringir taxativamente as matérias passíveis de serem argüidas pela Fazenda Pública executada em sede dos embargos à execução. Ademais, suprimiu a nova redação do art. 741 o termo “execução fundada em título judicial contra a Fazenda Pública” fazendo constar apenas “nas execuções contra a Fazenda Pública” o que elimina de uma vez por todas a interminável discussão travada na doutrina e jurisprudência quanto à possibilidade ou não de se promover ação de execução fundada em título extrajudicial contra o Poder Público (Ver sobre o assunto: CUNHA, 2003, p. 39-46). Um passo rumo à efetividade, com louvor.

Ademais, as restrições orçamentárias ao pagamento das dívidas públicas continuarão em pleno vigor no ordenamento jurídico (art. 100, CF). Ainda, quanto à teorização doutrinária que entende ser aplicável as recentes alterações processuais às execuções contra o Poder Público e conforme exposto por Luiz Rodrigues Wambier (2006, p. 440-442) acima mencionado, a impugnação à execução, nestes casos, seria excepcionalmente dotada de efeito suspensivo (o que não alteraria em nada o tempo de espera na execução) e o prazo para oferecimento da impugnação, inexoravelmente, seria diferenciado de 30 dias, conforme preceitua o art. 1º-B da Lei 9.494/97, acrescido pela Medida Provisória 2.180, edição de abril de 2000, que altera o disposto art. 730 do CPC que prevê prazo de 10 dias para tanto.

Sem dúvida, é emérito qualquer esforço no sentido de dotar o direito processual público de maior celeridade, efetividade e, em especial, maior isonomia em comparação às regras do direito processual tradicional. Porém, não se consegue entrever argumentação plausível para sustentar a aplicação da nova sistemática da execução concernente ao processo civil privado também aos casos de

cumprimento de condenação de obrigação de pagar quantia certa pelo Poder Público, posto que pouco ou nenhum plus de efetividade seria acrescido ao mesmo.

Não basta curar os sintomas sem agir diretamente na causa; é preciso trabalhar diretamente os pontos nodais do sistema para se chegar ao problema que entrava todas as demais reações: a superproteção dispensada ao poder público em juízo; pois possível constatar que o interesse público, que costumeiramente se defende nessas circunstâncias, não é o interesse público primário, o da coletividade, mas o do próprio ente público enquanto sujeito de direito, isto é, o interesse público secundário.

## Conclusão

Constata-se, assim, a afirmação tecida de que a efetividade da tutela jurisdicional contra o Poder Público está longe de ser devidamente amparada pelo direito processual civil público, cujas regras e princípios estão em muito atrasados em relação à efetividade do direito processual civil tradicional, em especial após as recentes reformas legislativas que alteraram, substancialmente, o cumprimento das sentenças. Há, pois, muito labor a ser realizado nesta seara processual ainda carente de dedicação e aprofundamento específico pela comunidade jurídica pátria.

## Referências

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. Barueri: Manole, 2005, p. 426-442.

BUENO, Cassio Scarpinella. O poder público em juízo. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. A Nova Etapa da Reforma do Código de Processo Civil. vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. Execução Fundada em Título Extrajudicial contra a Fazenda Pública: a Súmula 279 do STJ compatibiliza-se com a EC 30/2000? Revista Dialética de Direito Processual, nº 7, p. 39-46, out. 2003.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Estudos sobre o Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Bestbook, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e Tutela dos Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.



SPALDING, Mauro. Execução contra a Fazenda Pública Federal: por quantia certa. Curitiba: Juruá, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. Sentença Civil: liquidação e cumprimento. 3.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Referência bibliográfica: (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):  
MARINO, Melissa. Notas sobre a execução contra o Poder Público e a Lei nº 11.232/2005. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. <script languag